

Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

Participatie onder de Omgevingswet: Hoe eerder, hoe beter?

Datum: 9 juni 2022

Deze blog maakt onderdeel uit van het thema ' Omgevingsplan II' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.

Nederland staat voor grote, ingrijpende opgaven rond thema's als het klimaat, de energietransitie en de woningnood. Bij de ontwikkeling en totstandkoming van projecten in dit kader, zoals de realisatie van zonneparken, windmolens en woonwijken, willen burgers en bedrijven in een vroegtijdig stadium betrokken worden in de besluitvorming.

Participatie is dan ook een belangrijk uitgangspunt onder de Omgevingswet. In dit blogbericht gaan we daarom in op:

- Wat het begrip 'participatie' omvat
- Welke participatieverplichtingen in de Omgevingswet zijn opgenomen
- Op wie een participatieverplichting kan rusten.

Definitie participatie en het verschil met inspraak

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. (Stb. 2018/290).

Belanghebbenden dienen 'in een vroegtijdig stadium' van de besluitvorming betrokken te worden. Dat wil zeggen, in een stadium waarin nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden en alle opties nog openliggen. Daarmee verschilt participatie van inspraak. In geval van inspraak is doorgaans al sprake van een meer of minder concreet voornemen, waarbij gelegenheid wordt geboden om daarover meningen naar voren te brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de fase van het voorontwerp bestemmingsplan, waarop eenieder een inspraakreactie kan geven.

Ruimte voor maatwerk

In de Omgevingswet wordt participatie als een belangrijke pijler gepresenteerd. De daadwerkelijke borging in de wet is echter beperkt. Hoe de participatie moet worden ingericht wordt niet wettelijk geregeld. De wetgever heeft ervoor gekozen om de wijze van participatie niet gedetailleerd voor te schrijven. Volgens de wetgever zou het gedetailleerd voorschrijven van de wijze van participatie juist een averechts effect hebben, omdat de ruimte voor maatwerk hiermee wordt verkleind.

Voor het bepalen van de wijze waarop moet worden geparticipeerd, wordt een actieve houding en van het bestuursorgaan en van initiatiefnemers verwacht. Aan hen wordt bewust de vrijheid gelaten om eigen keuzes te maken over de inrichting van het participatieproces.

Te verwachten valt wel dat de bestuursrechter de concrete invulling van participatie verplichtingen zal toetsen aan eisen van zorgvuldigheid en draagkrachtige motivering. Participatie is daarom onder de Omgevingswet geen vrijblijvende aangelegenheid.

Participatie bij het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet worden overheden gestimuleerd om tijdig aandacht aan participatie te besteden bij vraagstukken over de fysieke leefomgeving.

Zo geldt voor de gemeenteraad een motiveringsplicht om zowel bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, als bij de daadwerkelijke vaststelling van het omgevingsplan, te motiveren op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

In dat laatste geval geldt bovendien de 'extra' verplichting om aan te geven hoe invulling is gegeven aan decentraal participatiebeleid. Dat wil zeggen, de gemeenteraad zal moeten motiveren op welke wijze het gemeentelijke participatiebeleid bij de vaststelling van het omgevingsplan in acht is genomen.

De participatieverplichting bij omgevingsvergunningen

Een participatieverplichting kan rusten op initiatiefnemers en/of bestuursorganen. Zo rust straks onder de Omgevingswet op de aanvrager van een omgevingsvergunning een aantal verplichtingen in het kader van participatie. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden aangegeven (i) of burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en (ii) zo ja, hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten hiervan zijn.

Het is dus niet verplicht voor de aanvrager om gelegenheid te bieden tot vroegtijdige participatie. De aanvrager kan ook in de aanvraag aangeven dat er geen participatie heeft plaatsgevonden. Uit de toelichting op de Omgevingswet volgt dat er in dat geval wel een "gerechtvaardigde reden" moet zijn om van participatie af te zien. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin participatie niet zinvol is omdat de belangen van derden niet door een besluit worden geraakt.

Succesvolle participatie kan weliswaar tot (vergroting van het) draagvlak leiden, maar dit is geen resultaatsverplichting. In het geval er aan het einde van een participatietraject geen draagvlak blijkt te bestaan, of het draagvlak is niet vergroot, is dit geen graadmeter voor de kwaliteit van de participatie.

Het is verder van belang op te merken dat, in het geval de aanvrager geen participatietraject heeft georganiseerd, het bevoegd gezag niet om die reden mag weigeren om de aanvraag in behandeling te nemen, dan wel mag besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten.

Hierop geldt één belangrijke uitzondering. In het geval sprake is van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (ontwikkelingen waarbij wordt afgeweken van de regels van het omgevingsplan), kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag kan worden ingediend.

Aandachtspunten participatie onder de Omgevingswet voor de praktijk

- De wettelijke participatieverplichtingen zijn onder de Omgevingswet vrijblijvend vormgegeven. De Omgevingswet regelt alleen dat participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe.
- Voor gemeenten is het te adviseren om het bestaande participatiebeleid 'Omgevingswet-proof' te maken. Daarin kan bijvoorbeeld worden opgenomen op welke wijze het bevoegd gezag het participatieresultaat meeneemt en meeweegt in de besluitvorming.
- Voor initiatiefnemers is het aan te raden om vroegtijdig met het bevoegd gezag in overleg te treden over het participatietraject en belanghebbenden vroegtijdig in de besluitvorming van het project te betrekken.
- Het is aannemelijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit indringender zal toetsen of de initiatiefnemer reële inspanningen heeft verricht om draagvlak te verwerven.

Deze blog is geschreven door Reimer Helder en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet.

VAN BENTHEM & KEULEN

ADVOCATEN | NOTARIAAT

Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Reimer Helder
+31 30 25 95 459
reimerhelder@vbk.nl